

SOÓS EDIT

A településközi együttműködés eredményei Csongrád megyében*

Az 1990. évi LXV. törvény Magyarországon is megteremtette az önkormányzatiság alapjait. Létrejött a települési önállóság, és a két-szintű önkormányzati struktúrával határozott elmozdulás történt egy decentralizált modell kialakulásának irányába. A területi döntések az 1994. évi helyi önkormányzatokról szóló törvény megalkotásával megyei önkormányzati hatáskörbe kerültek. A régió mint a közép-szint lehetséges alternatívája ekkor, 1994-ben nem fogalmazódott meg a politikai pártok rövid távú elképzeléseiben. A területfejlesztési politika új alapokra helyezésének törekvéseit a hatalomra kerülő szociálliberális kormánynak a területrendezésről és területfejlesztésről szóló törvény megalkotására tett lépései jelezték. A törvénytervezet kezdeti progresszívnek tekinthető rendelkezéseiben megfogalmazódott, hogy a területi politika alakításában a központi koordináció mellett elengedhetetlen a partnerség elvének figyelembevétele, a területi folyamatokat befolyásoló szereplők bevonása a döntéshozatalba.

A területfejlesztés többszintű tevékenység, amely ma már az európai területi integrációba illeszkedő intézményrendszert igényel. A területfejlesztésről és -rendezésről megalkotott törvény az európai normáknak is megfelelő, decentralizált modell kialakítása szempontjából mégsem jelent komolyabb előrelépést.

A törvény és az országos területfejlesztési koncepció tervezete is kimondja, hogy a települési önkormányzatok önszerveződésére formálódó kistérségi társulások jelentik a területfejlesztési politika alap-

* A Csongrád megyében működő kistérségi együttműködések bemutatása érdekében 1996 őszén megkerestem minden kistérséget, információt kérve tevékenységükről, az együttműködésben elért eredményeikről és újonnan meghatározott feladataikról.

egységeit.¹ A társulások alulról történő szerveződési elvének elfogadása ellenére – a társuló önkormányzatok prioritásait figyelmen kívül hagyva – „felülről” hozott döntés értelmében a Központi Statisztikai Hivatal vonzáskörzeteinek lehatárolási szempontjai alapján kialakított statisztikai vonzáskörzetek kompetenciájába került a területi politika alakításában való részvétel lehetősége.

A KSH VONZÁSKÖRZETEK ÉS A TÁRSULÁSOK KAPCSOLATA CSONGRÁD MEGYÉBEN

Az önkormányzatiság megteremtésére tett kezdeményezés fontos változást eredményezett a helyi és a középszint kapcsolatában Csongrád megyében is. A települési önállósággal együtt járó pénzügyi, szakmai, infrastrukturális problémák következtében a települési önkormányzatok feladataik ellátása során nehézségekbe ütköztek. A települési önkormányzatok képviselő-testületei a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi törvény és a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi törvény adta társulási lehetőséggel élve Csongrád megyében már 1990-től együttműködési formák kialakítására törekedtek, elsőként a Homokháti Önkormányzatok Kistérségi Területfejlesztési Egyesületének keretei között. A kistérségi együttműködés kezdeti időszakában az együttműködés területeit írásos megállapodás nem rögzítette. Fő célként az együttes érdekérvényesítést és kölcsönös tapasztalatcserét rögzítették. Az 1990 őszen létrehozott konzultatív testületben a térség 12 települése képviseltette magát a települések polgármestereinek személyén keresztül.

Együttműködési megállapodás a megyében 1994-ben a Csanád Vezér–Marosszög Önkormányzati Közösség és az „Árpád” Kistérségfejlesztő Önkormányzati Egyesület keretei között alakult ki. Az önszerveződő települési együttműködési formák a térség kommunális, infrastrukturális, gazdaság- és vállalkozásélénkítő programjait voltak hivatottak koordinálni. Valamennyi társulásról elmondható, hogy a szerveződés kezdeti időszakával együtt járó szervezési és koordinációs feladatokkal kerül szembe. A fejlesztési célok prioritásainak meghatározása, a térségi önkormányzatok szükségleteinek egyeztetése, a pénzügyi lehetőségek felmérése során kerül sor a fejlesztési célok és programok finanszírozási lehetőségeinek meghatározására, figyelembe véve természetesen a Megyei Területfejlesztési Tanács pénzalapjának keretlehetőségeit. A pénzügyi forrásokhoz való hozzájutás, a pályázati anyagok előkészítésének feltétele az együttműködés. A térségi kapcsolatok, társulások szerveződését elősegítették a központi kormányzat együttműködést ösztönző különböző támogatási és pályázati lehetőségei, így többek között a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium mellett működő PHARE iroda, amely konkrét fejlesztési célokat megfogalmazó pályázatokat támogatott.

A TERÜLETFEJLESZTÉSI TÖRVÉNY ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATI TÁRSULÁSOK

A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény felgyorsította a már létező önkormányzati egyesületek társulási formává történő átalakulását a megyei szerveződésű önkormányzati együttműködések esetében, illetve a törvény hatására kényszer-társulások is megszerveződtek.

A települési önkormányzatok közvetve, társulás útján vehetnek részt a területfejlesztésben, amelynek célja többek között „a fejlett és az elmaradott térségek, települések közötti – az életkörülményekben, a gazdasági, kulturális és infrastrukturális feltételekben megnyilvánuló – jelentős különbségek mérséklése és további válságterületek kialakulásának megakadályozása, a társadalmi esélyegyenlőség biztosítása”².

Mivel a területfejlesztési törvény által lehetővé tett területfejlesztési önkormányzati társulás az egyetlen szervezeti forma, amely révén a kistérség önkormányzatai részt vehetnek a megyei területfejlesztési tanács munkájában, több esetben törvény hatására alakultak meg a társulások. A Makó és Térsége Területfejlesztési Önkormányzati Társulás a törvény életbe lépését követően, 1996 júniusában jött létre, számolva a törvény azon rendelkezésével, hogy a megyei területfejlesztési tanácsokban térségenként csak egy, már működő területfejlesztési önkormányzati társulás kaphat tagsági képviseletet.

A makói térségben 1993 óta működik a 43-as Főközlekedési út Területfejlesztési Önkormányzati Közösség. Mivel azonban nem fedi le a teljes makói kistérséget ez az Apátfalva székhellyel (Apátfalva, Kiszombor, Ferencszállás, Magyarcsanád, Makó, Nagylak) megalakult településközi együttműködési forma – még ha megtette is a szükséges lépéseket a társulássá alakuláshoz –, nem sok esélye maradt a makói térséget teljesen lefedő Makó és Térsége Területfejlesztési Önkormányzati Társulás mellett a képviseletre a Csongrád Megyei Területfejlesztési Tanácsban.

A pitvarosi polgármester kezdeményezésére együttműködő Csanád Vezér–Marosszög Önkormányzati Közösség települései által határolt önkormányzati alapú szerveződésre épült rá még a területfejlesztési törvény életbe lépése előtt – de már a törvény várható következményeivel is számolva – a Makó és Térsége Területfejlesztési Önkormányzati Társulás 1996-ban. Kübekháza, az egyébként statisztikai vonzáskörzeti lehatárolás alapján Szeged vonzáskörzetéhez tartozó település is csatlakozott a társuláshoz.

Makónak tehát sikerült átvennie a kezdeményező szerepet a térségben egyrészt azzal, hogy aktivizálódott mint önkormányzati társulási centrum, másrészt mint statisztikai vonzáskörzetként kijelölt központ is irányító szerepet tölt be. Vonzáskörzeti pozíciójából következően sajátos koordinatív szerepet is játszik a két, egyébként települési szinten egymást átfedő társulási centrum között.

Habár a Csanád Vezér-Marosszög Önkormányzati Közösség 1995 februárjában döntött arról, hogy egyesületi formában működik tovább az eredeti célokkal, az egyesület alapszabályának az elfogadására máig nem került sor. Ugyanakkor az infrastrukturális helyzet javítása, koordinálása, a térséget érintő képzés, átképzés, a beiskolázási munkák javítása céljával 1994 januárjában létrejött szentesi központú „Árpád” Kistérségfejlesztő Önkormányzati Egyesület önkormányzati társulássá alakult át.

A statisztikai vonzáskörzeti lehatárolás a leginkább romboló hatással az önkormányzati társulások tevékenységére Csongrád megyében az Ópusztaszer központú együttműködés esetében jelentkezik. Az „Ópusztaszer Térsége” Területfejlesztési Együttműködés működés-képtelenné vált, statisztikai körzetekre esett szét.

Az 1994. november 24-én alakult önkormányzati alapú szerveződések célja elsősorban a térség idegenforgalmának fellendítésére irányuló feladatok koordinálása. Az együttműködésben az önkormányzati hivatalok kijelölt szakemberei vállalják az aktuális feladatok elvégzését. A társulás a Csongrád, Kistelek és Szeged központú kistérségeket fedi le, a gyakorlatban azonban a vonzáskörzeti lehatárolások következtében a megyei területfejlesztési tanács felállítása óta az érdekérvényesítési esélyek és a pénzügyi források beszűkülése miatt érdemi munka nem folyik.

Tipikus kénysértársulás az „Ópusztaszer Térsége” önkormányzati együttműködés egyik centrumát jelentő Kistelek Környéki Települések Területfejlesztési Társulása, amely 1996. augusztus 12-én alakult meg hat település részvételével. Az önkormányzati társulási formája következtében az egyébként az „Ópusztaszer Térségé”-hez nem csatlakozó települések – mint Csengele és Balástya – önkormányzata is a térség többi településével való közös munkára „kényszerült”. Nemcsak a statisztikai vonzáskörzetek adminisztratív határai, de a megyék mint adminisztratív egységek is a megyehatár menti tér szervezésének deformációját okozták Csongrád megyében. A Csanád Vezér-Marosszög Önkormányzati Közösségről leváltak a Békés megyei szerveződésű önkormányzatok. Azok, amelyek alapító tagjai voltak az Önkormányzati Közösségnek. A Pitvaros központú szerveződés a jelenlegi körülmények között semmiféle ösztönzést nem érez az egyesületi keret önkormányzati társulássá alakítására. Az egyesület számára nem jelent természetes kötődést a jelenlegi megyei adminisztratív határok következtében kénysértársulást eredményező, a Makóhoz való csatlakozást kikényszerítő megoldás. Természetes vonzáskörzetként a Békés megyéhez tartozó Mezőhegyes jelentené az együttműködési centrumot.

Sajátos dimenzióját jelenti a statisztikai lehatárolások politikai következményének a többközpontú városias kistérségek speciális problémája. Szentes-Csongrád ennek a típusnak a legsajátosabb településhálózattal, történelmi múlttal, identitással rendelkező térségi képződményei. A Csongrád-Szentes térséget egyazon statisztikai vonzáskörzet keretei között határolták be, holott ez a kistérség valójában

olyan kétpólusú egységet képvisel, amely külön besorolásukat tenne indokolttá. A területfejlesztési törvény rendelkezése elleni tiltakozásnak tekinthető, hogy 1996. szeptember 23-án Csongrád Város Önkormányzata két másik település, Csanytelek és Felgyő képviselő-testületének részvételével létrehozta saját társulását Csongrád és Térsége Területfejlesztési Önkormányzati Társulás Térségi Területfejlesztési Tanácsa elnevezéssel.

A megyei területfejlesztési tanácsban a közös képviselettel rendelkező Csongrád és Szentes évenként váltakozó rotációs rendszerben látja el a képviseletet.

A társulások alulról történő szerveződési elvét, a társuló önkormányzatok prioritásait figyelembe véve a KSH vonzáskörzetek lehatárolásának felülvizsgálata, a társulási prioritások figyelembevételével – ahogy azt a példák is kellő hangsúllyal illusztrálják – sürgetővé vált. Csongrád város képviselő-testületének különválást felszólító döntése, a két város közötti rivalizálás állandó feszültségforrást jelent a tanács működésében a döntéshozatal során. Ennek következtében a „megye kiegyenlített fejlődése érdekében” a törekvést támogatták a megyei területfejlesztési tanács tagjai is. Erre vonatkozóan már a csongrádi képviselő-testület elképzelését is támogató megyei határozat született.³

Osszegzésképpen elmondható, hogy a területfejlesztési törvény ugyan megfogalmazza a társulás követelményeit, de figyelmen kívül hagyja a már meglévő együttműködések, nem épít a működő társulásokra. Felülről, a kormányzat részéről létrehozott statisztikai vonzáskörzetek kialakításával gazdasági–természetföldrajzi dimenzió alapján azonos vonzáskörzetbe tartozó településeket választ el. A területfejlesztésről szóló törvény nem zárja ki, hogy a statisztikai lehatárolás következtében a természetes vonzáskörzetükből kiszakított települések fenntartsák együttműködésüket (pl. Pitvaros), vagy csatlakozzanak természetes vonzáskörzeti centrumukhoz, ahogyan a Mórahalom központú homokháti (ma már) társulás esetében a szegedi kistérséghez került települések esetében tették.

A fenti települések éltek a területfejlesztési törvény rendelkezéséből adódó önkormányzati társulás lehetőségével is, noha a KSH vonzáskörzeti beosztása szerint Makó és Szeged kistérségéhez tartoznak.

A városok térbeli irányító szerepe egyértelműen kirajzolódik Csongrád megye településeinek jelenlegi együttműködési formáiban. Az egységes és produktív menedzsment kialakítása során különös felelősség hárul a kistérségi városokra. Az alulról szerveződő önkormányzati társulások esetében Pitvaros, Bordány, Pusztaszer sajátosan rurális térségi centrumokként való megjelenése viszont jelzi, hogy a térségi szervezőerők közül kiemelkedik néhány polgármester és települési vezető, akik aktív kapcsolatot kiépítve térségük városával hatékony együttműködésre képesek a kistérségi menedzsment koordinációja során.

A Csongrád megyei példák is jelzik, hogy az önkormányzati társulások szerepének, a területfejlesztés intézményi struktúrájában elfoglalt helyének világos meghatározása nem elodázható kérdés. A „grass-roots” demokráciákéhoz hasonló, a helyi társadalmat középpontba állító politikai közélet megteremtéséhez, a polgárok számára is átlátható döntések meghozatalához, az alulról szerveződő decentralizált modell kialakításához a már meglévő kezdeményezésekből a kormányzat pénzügyi, politikai támogatásával alakíthatók ki a ma még hiányzó térségi stratégiák. Területi szinten olyan decentralizált modell indukálhat változásokat, amely a települési önkormányzatok önszerveződésére épül, feltételezi a partnerségi elvű döntéshozatal kritériumrendszerének elfogadását, alkalmas a társadalom és gazdaság érdektagoltságának térségi szintű megjelenítésére.

A társulás önkéntességének elvére tekintettel ajánlatos felülvizsgálni a társuló önkormányzatok és a KSH vonzáskörzetek viszonyát, a lehatárolás szempontjait. Ezt erősíti meg a homokháti önkormányzatok, illetve Csongrád és Szentes, valamint társuló településeik együttműködési szándéka.

1. A megye és a kistérségek kapcsolata

Az 1990 és 1994 közötti időszak közvetve, sajátos elektori rendszerben megválasztott megyei közgyűlési képviselői – elsősorban az őket delegáló települések érdekében politizálva – megjelentettek bizonyos térségi érdeket is megyei szinten. Mindez azonban nem volt elegendő a reális érdektagoltság feltárására. A megyei közgyűlésben kialakuló térségi lobbik ad-hoc jellegű szerveződése nem biztosított az önkormányzatok számára valódi érdekképviselőt a visszacsatolás nélkül működő közgyűlésben. Holott a megyei önkormányzat koordinatív szerepet is betölthetne a térségi érdekek megjelenítésében. Ma már a helyi önkormányzati társulások területi szintű szervezése garantálhatná a térségi érdektagoltság megjelenítését. A sikertelennek bizonyult megyei választási rendszer következtében a megye – feladat- és hatásköréből adódóan – nem lát el térségi képviselőt. A megyei önkormányzat intézményfenntartó és szolgáltató jellegéből adódóan nem alkalmas a térségi érdekek megjelenítésére.

A választási rendszer módosításának eredményeképpen megváltozott a megyei önkormányzat összetétele. A közvetlen választással létrejött testület 40 tagja közül 32 valamely helyi önkormányzat képviselője, ebből 10 települési polgármester. Összevetve az elmúlt ciklus arányaival – 53 tagból 49 volt az önkormányzati képviselő – megállapítható, hogy a helyi önkormányzatok képviselői elsősorban saját településük érdekeit tartják szem előtt a döntéshozatal folyamán. A választási törvény politikai következményének tekinthető, hogy az érdekérvényesítés lehetőségéből kimaradt települések elfordultak a megyétől. Minthogy a megyének nincs települési és térségi érdek-

megjelenítő szerepe, a megyei közgyűlés politikai döntései intézmény-fenntartó és szolgáltató funkciókra korlátozódnak.

Csongrád megyében a megyei közgyűlés pártosodásával a megyei közéletből kirekesztett helyi politikusok az érdekvédelem és véleménynyilvánítás sajátos formáját választották tiltakozásként, amikor 16 település polgármestere 1995. január 16-án megalakította a Makó Térségi Polgármesterek Fórumát. A korábbi „lebegő megye” időszakának diskurzusait felelevenítő konzultatív fórum mára a településközi együttműködésben részt vevő polgármesterek számára politikai konzultatív együttműködési formává vált, amelynek munkájába időközben bekapcsolódott a Csongrád megyei közgyűlés elnöke és a szegedi statisztikai vonzaskörzethez tartozó Kübekháza is.

Időközben a területfejlesztési törvény hatására 1996 júniusában megalakult a megyei közgyűlések „második kamarája” a megyei területfejlesztési tanács formájában, amely a megyei közgyűlésből hiányzó térségi és területi érdekek képviselőjét hivatott ellátni.

A Csongrád Megyei Területfejlesztési Tanácsnak létrehozásakor tíz tagja volt. Majd további öt statisztikai vonzaskörzeti egység delegált képviselőket. A megyei területfejlesztési tanácsban térségenként csak egy, már működő területfejlesztési önkormányzati társulás kaphat tagsági képviselőt.⁵ Csongrád megye hat statisztikai vonzaskörzetében térségfejlesztési együttműködés céljával nyolc önkormányzati társulás működik, az adottságok alapján eltérő teljesítménnyel. A statisztikai vonzaskörzetek képviselői mellett a tanács 1996. június 6-i alakuló ülésén elfogadott szervezeti és működési szabályzata értelmében azok a területfejlesztési társulások, amelyek a tanácsba nem delegál(hat)tak tagot (Ópusztaszeri Térség, Csanád–Vezér–Marosszög, 48-as Főközlekedési út), tanácskozási joggal vehetnek részt a tanács ülésein.

Csongrádban 59 település van. Elvileg már 2 település is létrehozhat társulást, ami nagy valószínűséggel újabb alulról kiinduló szerveződések megjelenését fogja indukálni, minthogy több település még nem döntött az önkormányzati társuláshoz tartozás kérdésében. A társulások számának várható növekedésével bizonyára tovább élveződnek majd a területfejlesztési tanács működésében már jelenleg is fennálló legitimációs problémák.

2. Az önkormányzati társulások által megfogalmazott prioritásokról

Az 1995. május 24-én megalakult Makó és városkörnyéke Kistérségi Együttműködés a térség összehangolt fejlesztése, kölcsönös érdekelt-ségen alapuló koordinálása, gazdasági és társadalmi felemelkedése érdekében 1996. május 14-e óta önálló jogi személyiségű területfejlesztési önkormányzati társulás keretében működik tovább.

Az Ópusztaszer Térsége Területfejlesztési Együttműködés 1994. november 24-én elsősorban a térség idegenforgalma fellendítésének céljával alakult meg.

A szentesi Árpád Kistérségfejlesztő Önkormányzati Egyesület célja mindenekelőtt a mezőgazdasági ágazat fejlesztésének koordinálása, a minőségi árutermelés, az élelmiszeripar fejlesztését szolgáló regionális feladatok egyeztetése, valamint az EU PHARE-programja keretében a helyi önkormányzatok fejlesztése és korszerűsítése.

Az infrastrukturális helyzet javítása, koordinálása, a térséget érintő képzés, átképzés, a beiskolázási munkák irányítása volt a célja a társuló települések képviselő-testületeinek az 1996. szeptember 27-én megalakult Csongrád és Térsége Területfejlesztési Önkormányzati Társulás létrehozásával.

Bordány központtal jött létre még 1990-ben a Homokháti Önkormányzatok Kistérségi Területfejlesztési Egyesülete, amely a térségi fejlesztések, innovatív beruházások megvalósítására, munkahelyteremtés és az összehangolt tervezés nyújtotta előnyök érdekében szerveződött meg, majd alakult át társulássá 1994-ben a statisztikai központul kijelölt Mórahalom centrummal. A földrajzi helyzeténél fogva is sajátos helyzetben levő, a területfejlesztési tanácsban képviselttel rendelkező társulás célja a térség társadalmi-gazdasági helyzetének javítása, a foglalkoztatási gondok enyhítése, a településközi infrastrukturális ellátottság szintjének emelése, a helyi termékek piaci értékesítési lehetőségeinek bővítése és a szomszédos térségekkel való együttműködés kialakítása.

A Pitvaros központú Csanád-Vezér-Marosszög Önkormányzati Közösség mezőgazdasági foglalkoztatásra épülő pályázatai nem jártak sikerrel.

A megyei jogú városi ranggal rendelkező Hódmezővásárhely és a környező települések (Mártély, Mindszent, Székkutas) a csökkent munkaképességűek rehabilitációjára alakították meg saját önkormányzati alapú egyesületüket 1993-ban, s azóta sikerült eredményeket is elérniük.

A Csongrád megyei társulások átfogó területfejlesztési koncepciói koordinálják a kistérségek infrastrukturális, gazdaság- és vállalkozásélénkítő projektjeit, meghatározzák a fejlesztési célok finanszírozási lehetőségeit, a helyi, megyei és központi forrásokból beszerezhető alapokat. A térség menedzselése, térségközi és külföldi kistérségekkel való kapcsolatok kiépítése, a viszonylag homogén gazdasági-társadalmi helyzetből adódó speciális problémák megoldása közép- és hosszú távon már a regionális együttműködések alternatíváit is magába foglaló fejlődési perspektívát jelent a legtöbb társulás esetében.

A városok térbeli innováció-orientált térségfejlesztő szerepe a megyei jogú városok közül különösen Szeged esetében kihasználatlan. Hasonló együttműködési problémák mutatkoznak Hódmezővásárhely esetében is. A két megyei jogú város nem rendelkezik képvisellett a megyei közgyűlésben. A megyei jogú városok és a megye közötti koordináció egészen a Területfejlesztési Tanács felállításáig informális csatornákon keresztül valósult meg. A kapcsolat hiánya, a lehetőségek kihasználatlansága sok esetben kifejezetten romboló ha-

tású, holott a két város és a megye közötti együttműködés elengedhetetlen lenne a stratégiai tervezés terén.

Szeged nemcsak a térségi központ, de a potenciális régióközpont szerepét is betöltheti a dél-alföldi régióban.

Regionális szintű szerveződés azonban még nem indult el a térségben annak ellenére, hogy az ország más területein történtek már kezdeményezések regionális tanácsok felállítására (pl. Szabolcs-Szatmár-Bereg, Jász-Nagykun-Szolnok megyékben).

Habár a területfejlesztési törvény a megyei területfejlesztési tanácsokat ruházza fel a területfejlesztés feladatával, lehetővé teszi regionális szintű szervezések kialakítását is a regionális tanácsok formájában. A tervezett, közigazgatási egységekből építkező hat régióban felállítandó területfejlesztési tanács kialakítására az önkormányzatokat a gazdaság, a környezetvédelem, az infrastruktúra-fejlesztés terén ösztönzi a törvény.

Az alulról épülő modell lényege a térségi és helyi kezdeményezések elősegítése, a fejlesztési célokra történő pályázás, e célok határozott képviselője és összehangolása megyei, regionális szinten egyaránt. Ehhez a jelenlegi megyecentrikus intézményi struktúra kevés lehetőséget biztosít. Amellett, hogy gátolja az önkormányzatok kialakuló társulását, regionális szinten sem hat ösztönzőleg az együttműködésre. Olyan fejlesztéseknek kellene prioritást kapniuk, amelyeknek a megvalósításához van önerős szándék, és az adott térség fejlesztési céljai a regionális stratégiai elképzelésekhez is illeszkednek. Az Országos Területfejlesztési Konceptió Tervezte ugyan nevesít hat régiót, többek között a dél-alföldi régiót is, a térségben azonban megyei kezdeményezésre nem történt intézkedés regionális szint kialakítására sem az intézményi, sem a stratégiai tervezés vonatkozásában.

REGIONÁLIS STRATÉGIA ÉS KISTÉRSÉGI KEZDEMÉNYEZÉSEK

Előrelépés történt a határmenti együttműködésben a Duna-Maros-Tisza Regionális Együttműködés⁶ keretében Békés megye, Bács-Kiskun megye, Csongrád megye és Jász-Nagykun-Szolnok megye között a gazdasági, művelődési, tudományos kapcsolatok fejlesztése érdekében a lehető legszélesebb körű támogatás kiépítésével. A működéshez szükséges információk és szervezeti háttér megteremtésére már elkezdődtek a tárgyalások.

A határmenti interregionális együttműködési formákat támogatja az Európai Unió is Közép-Európában. A határmenti térségek sajátos fejlesztési problémáinak és kooperációs lehetőségeinek megoldására az EU az INTERREG II és a PHARE-programjain keresztül nyújt támogatást. Az egyik legfontosabb prioritás az elmaradott térségek és települések hátrányos helyzetének mérséklése. Csongrád megyében Mórahalom és Kistelek térsége elmaradott településcsoportnak minősül.⁷ Amennyiben Magyarország az EU-ban a kevés-

bé fejlett térségek felzárkózására szánt Strukturális Alapokból részesülni kíván, elvárható, hogy saját lehetőségei és eszközei keretében is érdemi lépéseket tegyen az elmaradottabb térségek felzárkóztatására.

A területfejlesztési alapokhoz fejlesztési koncepciók és a megvalósításukat szolgáló programok kidolgozásával lehet hozzájutni. Magyarországon előreláthatólag hat területi statisztikai egység, NUTS II. kialakítása van folyamatban. Ezek teljes közigazgatási egységeket foglalnak magukba, de pontos elhatárolásuk még nem dőlt el. E régiók a következők lehetnek: Dél-Dunántúl, Észak-Dunántúl, Dél-Alföld, Észak-Alföld, Észak-Magyarország, Közép-Magyarország.

Az EU tagállamai közül a regionális hagyományokkal nem rendelkező országokban elsősorban a regionális fejlesztésekre szánt pénzügyi forrásokhoz való hozzájutás céljával kerül sor regionális egységek létrehozására. A Strukturális Alapok forrásainak kétharmadát a Közösség szegényebb területeinek, az úgynevezett 1. célterülethez tartozó, fejlődésben elmaradott térségek strukturális felzárkózását elősegítő programok támogatására irányozták elő (ERDF, Európai Mezőgazdasági és Befektetési Alap, Európai Szociális Alap). Az Európa gazdagabb (elsősorban urbánus, kereskedelmi) és szegényebb (elsősorban mezőgazdasági) régiói közötti konvergencia megteremtéséhez elengedhetetlen az EU-támogatás.

Magyarország EU-csatlakozásának, illetve az Unió Strukturális Alapjaiból a támogatásokhoz való hozzájutásnak előfeltétele a regionális egységek létrehozása (NUTS II. egységek). Az EU regionális politikájához illeszkedő területi politika, intézményi, fejlesztési és tervezési rendszer kialakítása, az interregionális együttműködés, a határmenti térségek összehangolt fejlesztésének igénye szükségessé tenné a regionalizmus melletti határozott kiállást. Az adminisztratív vagy politikai regionalizmus kialakulásáig az előrehaladásnak e téren lehetséges módja lenne a decentralizált politikai struktúra kialakítása, és ennek részeként a térség és a régió valódi érdekeit intézményesen megjelenítő megyei és regionális szintű területfejlesztési tanácsok létrehozása.

A KÖZÉPSZINTŰ INTÉZMÉNYRENDSZER SZEREPE

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvényben nem fogalmazódik meg az elkötelezettség az Unió regionális politikája, alapelvei, az eszköz- és intézményrendszeréhez való csatlakozás mellett és nem ismerhető fel az EU elveivel és gyakorlatával harmonizáló rendszer kiépítésére való határozott törekvés sem.

A törvény ugyan lehetővé teszi a regionális szintű szerveződéseket, és az Országos Területfejlesztési Koncepció Tervezete kísérletet is tesz az elképzelhető régiók nevesítésére. Mivel azonban a területfejlesztés a megyei területfejlesztési tanácsokra épül, csak közvetve van lehetőség a megyei települések érdekeinek érvényesí-

tésére a tanácsok elnökei és a gazdasági kamarák egy-egy képviselőjén keresztül.

A regionális tervezéshez szükséges struktúra megteremtéséhez ajánlatos lett volna legalább a decentralizált modell kialakításához elengedhetetlen európai normákat figyelembe venni.

Némi elmozdulás történt ugyan az európai standardoknak is megfelelő, a decentralizált döntéshozatal folyamán evidenciaként érvényesülő partnerség elve és a szubszidiaritás irányába, ám a területi politika intézményi, fejlesztési és tervezési rendszerének kialakításához a Magyarországon jelenleg érvényben levő területfejlesztési törvényt mégsem sikerült megoldani a középszintű fejlesztés döntéshozói rendszerének decentralizálását.

A regionális stratégia kialakítása során – az európai irányelveknek megfelelően – biztosítani kellene a tanácsok működésében a lehető legtöbb érintett fél részvételét a középszint prioritásainak meghatározásakor. A területfejlesztési társulások érdekérvényesítési esélye a törvény által előírt korlátozott részvételi arányuk miatt továbbra is csekély marad mind a megyei, mind a létrehozás lehetőségét deklaráló regionális fejlesztési tanács működésében. A helyi társadalomnak felelős képviselők ennél fogva alul lesznek reprezentálva a megyei és még inkább a regionális fejlesztési tanácsokban. Márpedig csak a helyi önkormányzatoknak az állampolgárokkal való – minden más kormányzati szintnél szorosabb – kapcsolata garantálhatja a döntések legitimitását.

A törvény ennek következtében jelentős visszalépés a tervezethez képest, amely még számolt a helyi önkormányzati képviselők megfelelőbb arányú részvételével a döntések meghozatalában.

A közelebb jutás, a döntések közelebb vitele az állampolgárokhoz választott képviselők útján garantálhatja a döntések „átláthatóságát” és demokratikus mivoltát. A helyi önkormányzati képviselők minél nagyobb számú részvétele biztosíthatja azt a lakosság körében kialakult elvárást, hogy a döntések előkészítésében és a végrehajtásban aktívan közreműködhessenek a választott testületek képviselői.

A területfejlesztési törvény mégsem a megyei önkormányzatokra, hanem delegált testületre, a területfejlesztési tanácsra bízta a döntéshozatal területi stratégiai kérdésekben.

A decentralizáció sikerességének elengedhetetlen feltétele a kompetenciák garantálása, a szintek feladat- és hatáskörének pontos meghatározása, a hatalommegosztás stabilizálása.

1. Területi szint lehet a megye, de nem a jelenlegi formájában, hanem önkormányzati megyeként, széles kompetenciákkal. Valódi önkormányzati megye létrehozásához azonban a középszint választási rendszerének megváltoztatására lenne szükség, olyan rendszerre, amely alkalmas a megye társadalmi, gazdasági és térségi érdektalanságának megjelenítésére, s a megyei jogú városoknak a megyébe történő betagozásával a politikai fragmentáltságot elkerülendő kohéziós megyei érdekek megjelenítésére ösztönöz.

2. Az együttműködés szorgalmazása terén kiemelkedőek Szeged mint térségi és együttműködési központ kezdeményezései. Szeged kistérségének foglalkoztatási, vegyes primer kereskedelmi, szolgáltató funkciói a városban koncentrálódnak. A megyehatárokon túlmutat és egyben regionális szerepekre is utal egyes szegedi székhelyű szolgáltatók (áramszolgáltató, gázszolgáltató), kulturális intézmények, színházak, múzeumok, felsőoktatási intézmények tevékenysége.

Mint minden településnek, Szeged fejlődésének is feltétele, hogy kisebb, illetve nagyobb térségek szerves részévé tudjon válni. Ezen belül is regionális központi funkciókat tudjon ellátni.

A szűkebb és tágabb térségével szerves kapcsolatai alapján jól együttműködő város kialakítása és működtetése révén Szeged vállalhatná a dél-alföldi régió, illetve a szomszédos országokkal kialakítandó euróregió központjának szerepét, ami ésszerű funkcionális munkamegosztás kialakítását tenné lehetővé a szomszédos térségek és régiók centrumaival.

Szeged szerves fejlődése elképzelhetetlen térségeinek és régiójának megfelelő fejlődése nélkül. E térségek és régiók csak akkor fejlődhetnek, ha az egyes szférákban és alrendszerekben a központi funkciókat ellátó szegedi szervezetek és intézmények és a keretet nyújtó város „előttük járnak” a fejlődésben. Ugyanakkor Szeged városának és központi szerepű intézményeinek ki kell alakítaniuk a megfelelő feladatmegosztást is, beleértve a központi feladatok decentralizálását, a térség és a régió más városaival történő hatalommegosztást.

3. A területi irányítás alapelveként kellene érvényesíteni Magyarországon is azt, hogy területi kérdésekben az elsődleges döntéshozók az önkormányzatok, dekoncentrációra csak ott van szükség, ahol az állampolgárok érdeke egységes, központi irányítást igényel.

A törvény megyecentrikusságából következően csekély szerepet biztosít a kívánt cél, a területfejlesztési feladatok összehangolása terén a területfejlesztés helyi aktorainak, az önkormányzatoknak, illetve területfejlesztési társulásaiknak.

A területfejlesztési önkormányzati társulásoknak a törvény által korlátozott részvételi arányuk miatt nem sok esélyük van arra, hogy érvényesítsék érdekeiket a tanácsban, a döntéshozatalban alulreprezentáltak a megyében betöltött valódi szerepükhöz képest. Mivel a törvény már két település együttműködése esetén is garantálja a társulással együtt járó jogosítványokat, az önkormányzati alapú szerveződések kimaradása a döntéshozatalból sérti a partnerség elvét. A helyi társadalomnak felelős képviselők alulreprezentáltságából adódóan a területfejlesztési tanácsok működésében a területfejlesztés és -rendezés alsó szintje képviselőinek ellátása a társulások eltérő nagyságából adódóan egyébként is legitimációs problémákat vet fel a tanács működését illetően.

4. A területfejlesztési törvény belső ellentmondása fejeződik ki abban, hogy megfogalmazza ugyan a társulás követelményét, de figyelmen kívül hagyja a már meglevő együttműködések, s nem épít

az alulról szerveződő társulásokra. Holott a demokratikus döntéshozatal egyik fontos kritériuma ma már a szubszidiaritás elve, amelynek értelmében a felsőbb, adott esetben a területi szint csak akkor vállalhatja magára az alsóbb szint – a helyi önkormányzat – funkcióit, ha az nem képes ellátni az adott tevékenységet. A szubszidiaritás elvének kiterjesztése a kormányzat valamennyi szintjére elemi követelmény lenne, mivel ez garantálhatja a döntések legitimitását, közelebb vitelét az állampolgárokhoz.

A szubszidiaritás elve megerősíti a demokratikus legitimitációt, amelynek legfontosabb komponense az állampolgárokhoz való közelebb kerülés. Jelenti ugyanakkor a döntések átláthatóságát, amelyek révén a funkcióknak az egyes szintek közötti megfelelő elosztása, világos elhatárolása az állampolgárok számára is könnyebbé teszi a tájékozódást.

Az önkormányzati alapú struktúra kialakításához az önkormányzatok együttműködésével létrejövő társulások jelenthetik azt a területi egységet, amelyben a kistérségi szerveződéseket tömörítő önkormányzatok lehetnének a decentralizált modell igazgatási egységei, szemben a jelenlegi megyecentrikus területfejlesztési rendszerrel, amelyben csekély szerephez jutottak.

5. A mai magyar szubnacionális struktúra nem illeszkedik az európai trendek által diktált partnerségi elvű döntéshozatal, szubszidiaritás és decentralizáció követelményéhez, nem felel meg a stratégiai tervezés európai normáinak. A valóban demokratikus döntéshozatali rendszer, a partnerség követelménye feltételezi a helyi önkormányzatok képviselői mellett a gazdasági érdekcsoportok, a civil szervezetek és minden érdekelt helyi aktor bevonását a középszintű stratégia kidolgozásába. Európában már elismerik, hogy a helyi szereplők széles körének részvétele, véleménynyilvánítási lehetősége elengedhetetlen a stratégiai tervezési programok kidolgozásában és megvalósításában. Képviseletük Magyarországon is nélkülözhetetlen a középszintű döntéshozatali folyamatok demokratikussá tételéhez és a decentralizálási folyamat megvalósításához.

JEGYZETEK

¹ 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről. *Magyar Közlöny* 1996. 26. sz. 1438.

² Az 1990. évi helyi önkormányzatokról szóló LXV. törvény (*Magyar Közlöny*, 1990. 80. sz.) 1. § (6) bekezdése c. pontjában, valamint a 41. § (1) bekezdésében, illetve a Területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. tv. (*Magyar Közlöny*, 1996. 26. sz.) 10. §-a által biztosított lehetőség alapján a települések összehangolt fejlesztés, közös területfejlesztési programok kialakítása, a fejlesztések megvalósítását szolgáló közös pénzalap létrehozása érdekében önálló jogi személyiséggel rendelkező területfejlesztési társulást hozhatnak létre.

- ³ Csongrád Megyei Területfejlesztési Tanács. Országgyűlési Határozattal vezet véleményezése. Szeged, 1996. szeptember 18.
- ⁴ Feljegyzés a Makó Térségi Polgármesterek Fóruma, valamint a Marosmenti Jegyző Klub 1995. január 16-án megtartott együttes üléséről. Makó, 1995. január 31., illetve Makó város polgármesterétől. Előterjesztés „Makó és Térsége Területfejlesztési Önkormányzati Társulás” létrehozásáról. Makó, 1996. május 15.
- ⁵ A területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény értelmében a Csongrád Megyei Területfejlesztési Tanácsban a makói statisztikai vonzáskörzet területfejlesztési önkormányzati társulásának képviselője, a hódmezővásárhelyi, a kisteleki, a csongrád–szentesi, a mórահalmi, s a szegedi statisztikai vonzáskörzet képviselője kap helyet a döntéshozatali és lobbizási folyamatban. A területfejlesztési tanács tagja még a közgyűlés elnöke, Hódmezővásárhely és Szeged megyei jogú városok polgármestere, a környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter képviselője. Emellett a kamarák (Agrárkamara, a Kézműves, a Kereskedelmi és Iparkamara) képviselői, a Munkaügyi Tanács munkaadói oldalának képviselői.
- ⁷ A Duna–Maros–Tisza Regionális Együttműködés Protokollja. Szeged, 1996. augusztus 28.
- ⁸ A KTM „A területfejlesztési támogatás irányelveiről és a kedvezményezett területek besorolásának feltételrendszeréről” szóló 84/1993. (XI.11) sz. határozat 11 mutatószám alapján határolja el a társadalmilag, gazdaságilag elmaradott településeket, térségeket.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Makó Térségi Polgármesterek Fóruma. Feljegyzés. Makó, 1995. január 31.
„Árpád Kistérségfejlesztő Önkormányzati Egyesület” Alapszabálya. Szentes, 1995. június 27.
- Megállapodás a Kistelek Környéki Települések Területfejlesztési Társulása megalakításáról. Kistelek, 1996. augusztus 12.
1994. évi LXII. törvény a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról. *Magyar Közlöny*, 1994. 98. 3086–3100.
1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről. *Magyar Közlöny* 1996. 26. 1436–1444.
- Csongrád Megyei Területfejlesztési Tanács. Szeged. Tárgy: Országgyűlési Határozattal vezet véleményezése. Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium Közigazgatási Iroda. 1996. szeptember 18.
- Jegyzőkönyv a Csongrád és Térsége Területfejlesztési Önkormányzati Társulás alakuló üléséről. Csongrád, 1996. március 27.
- Tájékoztató a megyei részvétellel működő kistérségi együttműködések eredményeiről, tapasztalatairól. Csongrád Megyei Közgyűlés. Szeged, 1996. április.
- Megállapodás a Homokháti Önkormányzatok Kistérségi Területfejlesztési Egyesületének létrehozására. Szeged, 1995. április 10.
- A Homokháti Önkormányzatok Kistérségi Területfejlesztési Egyesülete 1996. május 2–3. workshopjának jegyzőkönyve.
- A Duna–Maros–Tisza Regionális Együttműködés Protokollja. 1996. augusztus 28.
- Csongrád Megyei Közgyűlés 10/1995. (VI.28.) Kgy. sz. rendelete a közgyűlés és szervei szervezeti és működési szabályzatáról. Szervezeti és Működési Szabályzat. Szeged, 1995.

Csongrád Megye Területfejlesztési Konceptiója. (Tervezet).

7.1.7.2 Területfejlesztési Füzetek. Megjelenik a Csongrád Megyei Közgyűlés Hivatala Területfejlesztési Iroda gondozásában. Szeged, 1995.

Országos Területfejlesztési Konceptió. (Tervezet) Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium 1996.

Megállapodás Makó és Térsége Területfejlesztési Önkormányzati Társulás létrehozására és működtetésére. Makó, 1996. június 1.